Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

34 116 Goedkeuring van de op 27 juni 2014 te Brussel tot stand gekomen Associatieovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds (Trb. 2014, 160)

Nr. 5 VERSLAG

Vastgesteld 5 februari 2015

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De voorzitter van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Eijsink

De adjunct-griffier van de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken,
Wiskerke

kst-34116-5
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en zien aanleiding tot het stellen van enkele vragen.

De leden van de PvdA-fractie danken de regering voor het wetsvoorstel en de uitvoerige memorie van toelichting. Zij hebben enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de SP-fractie hebben kennis genomen van de documenten betreffende de goedkeuring van de Associatieovereenkomst tussen de EU en Oekraïne en hebben daarbij een aantal vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van het wetsvoorstel.

De leden van de PVV-fractie zien het strategisch belang in van vrije handel en goede verstandhouding met de landen ten oosten van de EU, maar vinden dit geen excuus voor Europese roekeloosheid. Het baart de leden van de PVV-fractie zorgen dat dit Akkoord, al dan niet stapsgewijs, overhaast ingevoerd wordt, waardoor de EU zich committeert aan een corrupt land dat nu al zo goed als failliet is en aan het infuus van de Europese belastingbetaler ligt. Deze Associatieovereenkomst heeft het karakter van een ontwikkelingshulpovereenkomst, waarbij de voordelen voor Nederland ver te zoeken zijn.

Algemeen deel

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Associatieovereenkomst op 1 november 2014 in werking zou zijn getreden. Oekraïne, de Europese Unie en de Russische federatie zijn een geleidelijke voorlopige toepassing van de titels III, V, VI en VII (en de bijbehorende Bijlagen en Protocollen) overeengekomen. Bovendien werd de voorlopige toepassing van de handelsdelen van het Akkoord (titel IV) uitgesteld tot 1 januari 2016. De leden van de VVD-fractie vragen wat de juridische positie is van de Russische federatie bij het sluiten van een verdrag tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en haar lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds?

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de voorlopige toepassing van de handelsdelen van het Akkoord (titel IV) daadwerkelijk in zal gaan op 1 januari 2016 of dat de mogelijkheid bestaat dat hierover opnieuw wordt onderhandeld? In hoeverre wordt bij de in werking treding rekening gehouden met het effect op het vredesproces in Oekraïne? Zou dit de uitoefening van het recht van Oekraïne om zelfstandig verdragen te sluiten moeten bespoedigen of vertragen?

De leden van de VVD-fractie vragen of eventuele toekomstige aansluiting bij de Eurasian Economic Union (EEU), de douane-unie van Wit-Rusland, Kazachstan en Rusland, onverenigbaar zou zijn met de Associatieovereenkomst? Zijn er afspraken gemaakt om dit te voorkomen?

Ook de leden van de SP-fractie vragen in welke mate de Associatieovereenkomst onverenigbaar is met politieke en economische instrumenten van Rusland voor de nabuurlanden, waaronder de douane-unie? Zijn er pogingen ondernomen om te proberen hier een oplossing voor te vinden? Wat is het resultaat van die inspanningen? Klopt het dat Rusland zo'n tweeduizend voorstellen heeft gedaan om de Associatieovereenkomst aan te passen? Waar bestaan deze voorstellen uit en hoe is hierop gereageerd vanuit de EU en Oekraïne? Kan meer in het algemeen worden verklaard

waarom Rusland zich zo nadrukkelijk tegen implementatie van het akkoord opstelt?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat landen ten alle tijden het soevereine recht bezitten om te bepalen welke richting zij kiezen binnen de internationale gemeenschap. De keuze van Oekraïne, Georgië en Moldavië zich dieper te associëren met de EU op politiek en economisch terrein begrijpen en respecteren deze leden.

De leden van de PvdA-fractie vinden het belangrijk dat middels de Associatieakkoorden wordt bevestigd dat betreffende landen onderstrepen te hechten aan de wederzijdse betrekkingen tussen hen en de EU alsmede aan de fundamentele Europese normen en waarden zoals mensenrechten, vrijheid, vrede, democratie en de rechtsstaat. In dat kader vragen deze leden in hoeverre de Associatieakkoorden mogelijkheden bieden om juist deze belangrijke kwesties aan de orde te stellen. Meer specifiek vragen deze leden in hoeverre ook taalkwesties in relatie tot de bescherming van de rechten van minderheden in de betreffende landen aan de orde gesteld kunnen worden.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de aankomende Top in Riga over het Oostelijk Partnerschap, die gehouden zal worden op 21–22 mei, een belangrijk moment is voor de relatie tussen de EU en de Oostelijk Partnerschapslanden. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering welke landen tot op heden zijn overgegaan tot ratificatie. Tevens vragen deze leden in hoeverre het van belang is dat het ratificatieproces in Nederland en andere EU-lidstaten afgerond wordt voorafgaand aan de Riga Top?

De leden van de SP-fractie constateren dat de totstandkoming van de Associatieovereenkomst met Oekraïne voor veel onrust in het land heeft gezorgd en niet los kan worden gezien van de burgeroorlog die nu in het oosten van het land woedt. De ontwikkelingen rondom de overeenkomst hebben eens te meer duidelijk gemaakt dat er grote verdeeldheid is onder de bevolking van Oekraïne. De leden van de SP-fractie vragen de regering of kan worden toegelicht wat de houding onder de Oekraïense bevolking is betreffende verdere toenadering tot de EU, met name onder de meer op Rusland gerichte bevolking in het oosten van het land? Deelt de regering de opvatting dat de Associatieovereenkomst heeft bijgedragen aan verscherping van de tegenstellingen onder de bevolking?

De leden van de SP-fractie wijzen erop dat onder de vorige president van Oekraïne, Viktor Janoekovitsj, door de EU drie voorwaarden werden gesteld voordat de overeenkomst gesloten kon worden, namelijk het garanderen van vrije en eerlijke verkiezingen, aanpakken van de selectieve rechtspraak en doorvoeren van brede hervormingen. De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven in hoeverre op dit moment aan deze voorwaarden is voldaan, vooral die betreffende selectieve rechtspraak.

In september vorig jaar werd na overleg met Oekraïne en Rusland besloten toepassing van de handelsdelen van de overeenkomst uit te stellen tot 1 januari 2016. De leden van de SP-fractie vragen de regering toe te lichten waarom dit is uitgesteld. Welke standpunt nam Rusland in in het overleg dat tot dit uitstel leidde?

De leden van de SP-fractie vragen verder of aangegeven kan worden hoe de economische relatie tussen Oekraïne en Rusland er op dit moment uitziet? Hoe diepgaand is deze en hoe groot is de wederzijdse economische afhankelijkheid? Klopt het dat mensen in het oosten van Oekraïne

in grote mate afhankelijk zijn van de Russische economie? Wat zijn daarnaast de verwachte economische gevolgen van implementatie van de Associatieovereenkomst voor de economische relatie tussen Oekraïne en Rusland. Welke maatregelen van Rusland worden verwacht indien het akkoord verder geïmplementeerd wordt? Welke gevolgen zal dit hebben voor de economie en de bevolking van Oekraïne, met name in het oosten van het land? En welke maatregelen heeft Rusland reeds genomen tegen Oekraïne vanwege het Associatieakkoord?

De leden van de CDA-fractie steunen de uitgangspunten en doelstellingen van het Oostelijk Partnerschap, inclusief het instrument van Associatieakkoorden. Vrijhandel, maar ook waarden als democratie en rechtsstaat, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan vrijheid, welvaart en stabiliteit in landen en regio's waar dat niet vanzelfsprekend is. Dat is van geopolitieke betekenis. Het kan leiden tot stabiliteit, tot betere betrekkingen met buurlanden van de EU. Dat is ook in het belang van de EU; Nederland incluis.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat de geopolitieke omstandigheden sinds de oprichting van het Oostelijk Partnerschap in 2009 echter danig zijn veranderd. Rusland heeft een hele andere perceptie van het EU-nabuurschapsbeleid dan de EU en de landen waar het Oostelijk Partnerschap zich op richt. Rusland ziet Associatieakkoorden als voorportaal voor lidmaatschap van de EU, en lidmaatschap van de EU als een voorportaal voor uitbreiding van de NAVO. Het ziet de Associatieakkoorden als bedreigende uitbreiding van de invloedssfeer van de EU, ten koste van de eigen invloedssfeer; een zero sum game. In tegenstelling tot de EU gaat president Poetin deze geopolitieke strijd aan met methoden als chantage, propaganda, misleiding, tot zelfs hybride oorlogsvoering aan toe. Waartoe dit kan leiden heeft de crisis in Oekraïne wel duidelijk gemaakt. Een crisis waarbij het Associatieakkoord met de EU een grote splijtzwam was binnen de Oekraïne, tussen Oekraïne en Rusland, en Rusland en de EU. De leden van de CDA-fractie waren destijds tegen het Associatieakkoord, dat in november 2013 op de Top in Riga gesloten zou worden met Oekraïne. De leden van de CDA-fractie hebben ook afstand genomen van het optreden van Verhofstadt en Van Baalen op het Maidanplein; het was een domme provocatie.

De leden van de CDA-fractie onderschrijven de gemeenschappelijke historie en culturele verbondenheid tussen Oekraïne en landen van de EU, alsmede het doel van het Associatieakkoord en vrijhandelsakkoorden. De politieke delen van het Associatieakkoord, inclusief de diepe en brede vrijhandelszone (AA/DCFTA), werden op 21 maart 2014 getekend door de interim--regering van Oekraïne. Tegelijkertijd werd afgesproken het handelsdeel later te ondertekenen, om de interim--regering de tijd te geven om de korte termijn gevolgen voor de Oekraïense economie in kaart te brengen. De economische delen werden uiteindelijk ondertekend op 27 juni 2014 in Brussel. Kan de regering aangeven of het mogelijk is om AA en DCFTA gesplitst te ratificeren en zo ja, welke mogelijkheden zij hiertoe ziet?

De leden van de CDA-fractie geven aan dat het AA/DCFTA naar verwachting van invloed zal zijn op de handelsstromen tussen de EU en Oekraïne. Kan de regering hiervan een inschatting geven? Handel alleen is niet genoeg, het gaat ook om waarden als democratie en rechtsstaat. Op dit punt hebben de leden van de CDA-fractie zorgen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad Buitenlandse Zaken op 10 december 2012 niet voor niets strikte voorwaarden heeft verbonden aan het Europese streven om het AA/DCFTA met Oekraïne te onderte-

kenen. De Oekraïense autoriteiten werden opgeroepen om op drie gebieden hervormingen door te voeren: het garanderen van vrije en eerlijke verkiezingen, aanpakken van de selectieve rechtspraak en doorvoeren van brede hervormingen. Indien deze voorwaarden tijdig zouden zijn vervuld, zou ondertekening van het AA/DCFTA kunnen plaatsvinden tijdens de Top van het Oostelijk Partnerschap op 28 en 29 november 2013 in Vilnius. Kan de regering aangeven in hoeverre Oekraïne nu voldaan heeft aan deze voorwaarden? Zo nee, waarom heeft de regering dan politieke steun gegeven aan de totstandkoming van het Associatieakkoord? Hoe groot is het deel van het «aquis» van de EU dat Oekraïne moet doorvoeren als onderdeel van dit verdrag? Kunt u aangeven of er een impact assesment gedaan is op Oekraïne en of het hiertoe in staat is? Waarom zou Oekraïne zo'n groot deel van het aquis moeten doorvoeren? Aan welke voorwaarden moet het land voldoen en is het daartoe in staat?

De leden van de CDA-fractie vinden het opvallend dat de regering pas op ingaat op de binnenlandspolitieke situatie in Oekraïne en de relatie met Rusland na kritiek van de Raad van State op de toelichting van het wetsvoorstel. De Raad van State acht het besteden van aandacht aan de actuele situatie in Oekraïne terecht van belang in het licht van de doelstelling van het Associatieakkoord. Waarom heeft de regering dit in eerste instantie niet gedaan? Het wekt, in het licht van de crisis met Rusland, een naïeve indruk om de geopolitiek buiten beschouwing te laten.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering bovendien slechts een analyse geeft, maar geen risicoanalyse. Wat zijn de geopolitieke consequenties als het Associatieakkoord daadwerkelijk geheel van kracht wordt? Hoe hard kan de Russische beer om zich heen slaan? Kan de regering in dat licht nader ingaan op de bepalingen in het Associatieakkoord over meer samenwerking op het gebied van buitenland- en veiligheidsbeleid (GBVB en GVDB) met Oekraïne? Hoe denkt de regering dat het «streven naar geleidelijke harmonisering inzake buitenlandse en veiligheidskwesties en steeds diepere integratie van Oekraïne in de Europese ruimte van veiligheid» door Rusland wordt opgevat? Heeft de EU een heldere strategie en visie ten aanzien van de relatie met Rusland? Hoe passen de Associatieakkoorden met Oekraïne, Moldavië en Georgië daarin?

De Associatieakkoorden met Georgië, Moldavië en Oekraïne behoren tot een nieuwe generatie Associatieakkoorden, die vooral op het gebied van economische samenwerking een stap verder gaan dan de Associatieakkoorden die hieraan vooraf gingen. Dat roept de vraag op wat de consequenties ervan zijn voor de Russische economie en de handel tussen Oekraïne en Rusland. De leden van de CDA-fractie vragen de regering hier nader op in te gaan. Klopt het dat uitstel van het vrijhandelsakkoord nodig was om een bestand tussen Kiev en Moskou mogelijk te maken? Wat zijn de consequenties voor de Minsk-akkoorden, die feitelijk al aan flarden geschoten worden, als na dit uitstel het verdrag alsnog in werking treedt? Op welke wijze wordt een vervolg gegeven aan het trilateraal overleg tussen de EU, Rusland en Oekraïne?

De leden van de CDA-fractie hebben zorgen met betrekking tot het borgen van de eerlijke concurrentie als gevolg van het verdrag. Oekraïense producten (zoals gedefinieerd in de bijlagen van het verdrag) zullen vrije toegang krijgen tot de Europese markt. Europese producten zullen tot de inwerkingtreding van het vrijhandelsakkoord in 2016 geen vrije toegang hebben tot de Oekraïense markt. De leden van de CDA-fractie dringen aan op monitoring en evaluatie van de gevolgen van het verdrag, in het

bijzonder voor het eerlijke speelveld op de markt van landbouwproducten. Is de regering bereid om de controles op landbouwproducten, in het bijzonder door douane en nationale inspectiediensten op te voeren?

De leden van de PVV-fractie delen de mening van de Raad van State dat er onvoldoende aandacht in het Akkoord is voor de huidige situatie in Oekraïne, en nemen derhalve geen genoegen met louter een toelichting over de stand van zaken door de regering. De annexatie van de Krim, en de burgeroorlog die momenteel gaande is in het oosten van Oekraïne, zullen verstrekkende gevolgen hebben voor de potentie van Oekraïne als mogelijk handelspartner van de Europese Unie. Kan de regering aangeven welke effecten de oorlog in Oekraïne heeft op de verscherpte voorwaarden van 2012: vrije en eerlijke verkiezingen, de aanpak van selectieve rechtspraak, en het doorvoeren van brede hervormingen? Is de nakoming van deze voorwaarden überhaupt getoetst? Zo neen, wat heeft het voor zin om strikte criteria af te spreken als deze niet worden gehandhaafd? Wordt de naleving van deze voorwaarden nog getoetst voor de verdere invoering van het Akkoord in 2016?

Het militaire optreden van Rusland op de Krim en in het oosten van Oekraïne, is een flagrante schending van de Oekraïense soevereiniteit. De leden van de PVV-fractie zijn van mening dat deze gevaarlijke ontwikkeling de-escalatie van de situatie vereist, en vragen de regering derhalve hoe de uitvoering van dit Akkoord bijdraagt aan de-escalatie van het conflict? De Russische interventiedoctrine onder het voorwendsel «bescherming van Russisch sprekende bevolking», geeft Poetin een machtiging voor militair optreden dat op heel Oekraïne van toepassing is. Kan de regering aangeven waarom er niet wordt gewacht tot de noodzakelijke stabilisatie van het conflict, alvorens het Akkoord daadwerkelijk uit te voeren? Hoe kan een deel van het Associatieakkoord al uitgevoerd worden wanneer de soevereiniteit en onschendbaarheid van de grenzen ter discussie staan? Hoe denkt de regering dat het hele Akkoord in 2016 in kan worden uitgevoerd terwijl de toekomst van Oekraïne onzeker is? Hoe lang kan Oekraïne eenzijdig van het Akkoord blijven profiteren als de situatie niet verbetert?
De leden van de PVV-fractie vragen om een toelichting op de zogenaamde «culturele verbondenheid» die volgens het Akkoord de basis vormt voor politieke samenwerking. Het Akkoord legt de nadruk op kernwaarden als democratie, rechtsstaat, mensenrechten, goed bestuur, en fundamentele vrijheden, en behelst daarmee een hervormingsagenda voor Oekraïne. Dit streven doet vermoeden dat de regering op een fantasie-eiland leeft. Los van het feit dat dergelijke hervormingen in een oorlogssituatie ondenkbaar zijn, ontbreken fundamentele kernwaarden al jaren in Oekraïne. Volgens Transparency International is Oekraïne in 2014 nóg corrupter geworden, en scoort het land zelfs slechter dan o.a. Nigeria, Iran, Rusland en Marokko. Volgens Freedom House is Oekraïne geen vrije democratie. Het land scoort slecht op het gebied van civiele en politieke vrijheden. De leden van de PVV-fractie zien geen brood in pogingen tot politieke integratie met Oekraïne, en vinden het ronduit onverstandig om de Europese subsidiekraan voor dit junkland open te draaien. Hoe beoordeelt de regering de constateringen van Transparency International en Freedom House? Kan de regering aangeven waar de beweerde culturele verbondenheid met Oekraïne op gebaseerd is? Kan de regering eveneens aangeven op welke Europese financieringsmechanismen en instrumenten Oekraïne aanspraak kan maken en een inventarisatie geven van wat dit gaat kosten? Hoe tracht de regering economische criminaliteit en corruptie in de private en publieke sector in Oekraïne aan te pakken?

Op vrijhandelsgebied zullen de Oekraïense autoriteiten technische normen geleidelijk moeten aanpassen aan de regels die in de EU gelden,

om ongeoorloofde handelsbelemmeringen op te heffen. De leden van de PVV-fractie vragen de regering aan te geven hoe lang deze aanpassingsperiode is, welke technische normen van welke producten/diensten het hier betreft, en wat voor negatieve impact deze ongelijkheid in technische normen voor Nederland heeft zo lang deze normen niet aangepast zijn?

De leden van de PVV-fractie reageren met verbazing op de beoogde verbintenis met Oekraïne op het gebied van veiligheid en terrorismebestrijding. Het leger in Kiev werkt samen met dubieuze extremistische milities, waar Nederland zich ver van moet distantiëren. Kan de regering aangeven hoe Nederland zal profiteren van verbintenis aan een leger dat zelf samenwerkt met terroristen, en bovendien de eigen landsgrenzen niet eens veilig kan stellen?

Visumversoepeling, stappen die op termijn zouden kunnen leiden tot visumvrij reizen, alsmede mogelijkheden tot grensoverschrijdende dienstverlening, lijken de leden van de PVV-fractie ronduit onverstandig. Volgens OCHA telde Oekraïne op 23 januari 900,000 ontheemden, waarvan 600,000 gevlucht zijn naar het buitenland. Kan de regering aangeven hoe met visumversoepeling wordt voorkomen dat Nederland de nieuwe thuishaven wordt voor zowel politieke als economische vluchtelingen? Kan de regering aangeven hoe wordt voorkomen dat Nederland, op termijn, door een nieuwe golf van Oost-Europese criminele bendes en goedkope arbeidskrachten wordt overspoeld?

De leden van de PVV-fractie benadrukken dat de EU sowieso al op haar grondvesten trilt vanwege de naschokken van de financiële crisis, en zijn van mening dat het geld dat in de bodemloze put Oekraïne wordt gepompt, beter gebruikt kan worden in Nederland. Bovendien heeft de EU al genoeg zwakke lidstaten te onderhouden, en is het Nederlandse belang bij dit verkapte ontwikkelingssamenwerkingsproject ondergeschikt gemaakt aan dat van Oekraïne.

Territoriale toepassing

De leden van de VVD-fractie merken op dat de Associatieakkoorden met Georgië en Oekraïne regelingen omvatten met betrekking tot delen van het grondgebied waar de regering geen effectief gezag uitoefent. Artikel 483, dat de territoriale toepassing van het Associatieakkoord met Oekraïne behandelt, beschikt niet over dergelijke regelingen, bijvoorbeeld aangaande de situatie in de Krim. Op basis van welke overwegingen is hiertoe besloten? Zou het desondanks mogelijk (en wenselijk) zijn voor de Associatieraad te beslissen de toepassing van het akkoord in de Krim op te schorten?

Inhoud en doelstellingen van het akkoord

In de memorie van toelichting staat dat het akkoord ook een hervormingsagenda voor Oekraïne behelst. De leden van de SP-fractie vragen de regering concreet aan te geven welke hervormingen hier bedoeld worden en in welke mate voortgang op dit terrein voorwaardelijk is gemaakt aan implementatie van (onderdelen) van de Associatieovereenkomst. Ook staat er in de memorie van toelichting dat de reikwijdte en diepte van de overeenkomst zonder precedent is. Kan worden verduidelijkt wat dit betekent? Hoe wijkt deze Associatieovereenkomst af van eerdere akkoorden met andere landen? Waarom is voor deze nieuwe opzet gekozen?

De leden van de SP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat het aangaan van een Associatieakkoord met Oekraïne op geen enkele manier

opgevat kan worden als voorstadium van een uiteindelijk EU-lidmaatschap voor het land. Is de regering van mening dat dit besef ook in Oekraïne bestaat?

De leden van de CDA-fractie vragen of er afspraken zijn gemaakt met Oekraïne over een eventueel lidmaatschap of het vooruitzicht daarop? Zo ja, welke?

Opschorting van het akkoord

De leden van de SP-fractie merken op dat in de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de Associatieovereenkomst kan worden opgeschort indien essentiële elementen ervan worden geschonden. Deze essentiële elementen omvatten onder meer eerbiediging van de democratische beginselen, de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, zoals gedefinieerd in internationale verdragen en eerbieding van de rechtsstaat. De leden van de SP-fractie vragen de regering aan te geven in hoeverre op dit moment, tegen de achtergrond van de burgeroorlog in het oosten van het land, hieraan wordt voldaan. Moet ten minste de conclusie niet zijn dat met name de mensenrechten en het oorlogsrecht in het oosten van het land niet worden gerespecteerd? Kan ook verduidelijkt worden in hoeverre corruptiebestrijding een voorwaarde is voor implementatie van (onderdelen van) de overeenkomst? Worden er vorderingen op dit terrein gemaakt? Hoe corrupt is Oekraïne?